

5. La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: ¿una opción de futuro?

Agustín J. Abelaira

Introducción

Probablemente la esencia y el éxito de cualquier tipo de colaboración, sea de la índole que sea, reside en la capacidad de cada una de las partes que intervienen en el proceso para conjugar sus respectivos objetivos.

En el caso de las Administraciones Públicas estos objetivos se podrían sintetizar en garantizar la provisión de los servicios e infraestructuras necesarias en tiempo y forma, bajo criterios de eficiencia y eficacia, con el fin de generar las bases que permitan el desarrollo económico y social presente y futuro.

Por su parte, los objetivos de las empresas y entidades privadas son más claros y concretos. Se podrían resumir en la maximización de los beneficios y, por ende, la minimización de los costes y riesgos. También incluyen disponer de una cartera de actividad a medio y largo plazo que garantice el futuro de la empresa, y otros objetivos de carácter estratégico, como la responsabilidad social corporativa o la imagen de la compañía.

Durante estos últimos años hemos asistido a un creciente interés por parte de los diferentes agentes públicos y priva-

dos por el desarrollo de fórmulas de colaboración público-privada (en adelante, CPP) o, en la terminología anglosajona, *public private partnership*. En muchas ocasiones dichas fórmulas han sido tratadas como una novedad, como un instrumento de gestión propio de nuestros tiempos.

Ejemplos como el desarrollo de las primeras líneas de ferrocarril en España y del transporte metropolitano de Barcelona, o de las autopistas de peaje del Norte y Levante de la península, son claros exponentes de que la participación de la iniciativa privada en la creación y desarrollo de infraestructuras, con el impulso y la implicación de las Administraciones, bien mediante la aprobación de un marco normativo favorable, bien con la concesión de ayudas directas, cuenta con una amplia experiencia en el Estado.

En el caso de Cataluña estas fórmulas están firmemente arraigadas no sólo en este ámbito, sino también en la prestación de servicios públicos esenciales, como los servicios de educación y salud gestionados por el sector privado mediante conciertos o convenios. Asimismo, la mayor parte de los servicios de recogida de residuos urbanos y abastecimiento de agua se prestan mediante concesiones u otras fórmulas de colaboración.

No obstante, el campo en el cual se ha producido un mayor desarrollo de las fórmulas de CPP, tanto por el número de actuaciones como por el volumen de recursos movilizados, es en el de la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos. En este ámbito se ha producido una diferencia destacable respecto a anteriores experiencias. En la mayor parte de los casos, el pago por el uso de la infraestructura se abona

directamente a cargo de los presupuestos públicos, en contraposición a lo que acontecía en el pasado, cuando el citado pago era realizado total o mayoritariamente por los usuarios mediante el abono de un precio o tarifa.

A partir de la experiencia de la Generalitat de Catalunya, una de las Administraciones más activas en la implantación de estos proyectos, en el presente capítulo se analizará este tipo de fórmulas de CPP y los factores que dieron origen a su desarrollo; además, se expondrán algunas acciones que pueden ayudar a su optimización, así como las perspectivas de futuro a partir de la coyuntura actual.

El desarrollo de las nuevas fórmulas

Para explicar y entender la eclosión de las fórmulas de CPP en el conjunto de los estados europeos, entre los cuales el Estado español es el segundo después del Reino Unido en número y volumen de proyectos financiados con éstas, cabe valorar la conjunción de una serie de factores:

Impulso por parte de la Unión Europea

El proceso de convergencia en la moneda única europea implicó para los estados la obligación de reducir sus niveles de déficit y endeudamiento hasta un máximo del 3% y 60% sobre el PIB respectivamente, lo cual se tradujo en una contención e incluso una reducción del nivel de inversión pública durante la última década del siglo.

Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, la política de infraestructuras ha pasado a ser un tema al que

los organismos centrales de la Unión Europea prestan especial atención. Para los Gobiernos la cuestión aún adquiere mayor relevancia dado que, en un entorno de estabilidad de precios y armonización de políticas, las infraestructuras son uno de los pocos elementos diferenciadores en términos de competitividad y desarrollo respecto a sus socios.

Así, a partir de la Decisión 1962/96/EC del Parlamento y del Consejo, se estableció un marco de orientaciones e inversiones dirigidas a los Estados miembros con el fin de desarrollar una red transeuropea de transporte en el horizonte 1996-2010, con una inversión de 400.000 millones de euros. El escaso nivel de ejecución comportó la redacción de un nuevo marco en el año 2005 (COM, 2005), que amplió el plazo hasta el año 2020, citando por primera vez el recurso a los CPP como fórmula para su desarrollo.

En diciembre de 2003 el Consejo Europeo adoptó la Iniciativa Europea de Crecimiento (COM, 2003), donde se reconoce como uno de los objetivos prioritarios el recurso a las fórmulas de CPP en la promoción de infraestructuras.

Por su parte, Eurostat, en su decisión de 11 de febrero de 2004 sobre el tratamiento de los proyectos de CPP, establece que los proyectos serán considerados fuera del balance del sector público, a efectos de déficit y endeudamiento, siempre y cuando se dé una transferencia real del riesgo de construcción, y del riesgo de disponibilidad y/o de demanda, al agente privado.

En definitiva, fue la propia Unión Europea la que se autoimpuso y apostó por las fórmulas de CPP.

Déficit público y equidad intergeneracional

La definición y forma de cálculo del déficit público de acuerdo con el sistema europeo de cuentas (SEC) implica que el gasto corriente y de inversión ha de impactar de igual forma en el mismo.

Este hecho supone una penalización indirecta a las inversiones y añade una dificultad adicional a los políticos y gestores públicos a la hora de abordar grandes proyectos de infraestructuras, dado que entran en competencia directa con otras políticas en el debate presupuestario anual.

En este marco los proyectos desarrollados en CPP son una de las pocas alternativas que permiten diferir a lo largo de la vida útil de la infraestructura los costes de inversión y, en consecuencia, su impacto en el déficit público, al mismo tiempo que armonizan la amortización técnica con la financiera. Ello permite cierto grado de equidad intergeneracional, es decir, trasladar el coste de la infraestructura a las generaciones futuras que también disfrutarán de ella.

En el caso español, la interpretación estricta de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que da la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según la cual todas las Administraciones Públicas debían presentar y liquidar sus presupuestos en equilibrio o superávit, redujo sustancialmente el margen de maniobra financiero de todas las Administraciones e incentivó el desarrollo de sistemas que permitiesen cumplir estas restricciones.

Estas normas fueron modificadas respectivamente por la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006, que flexibilizaron estos criterios, por lo que el objetivo de estabilidad se fija en función de la evolución del ciclo económico y, con carácter excepcional, se permiten déficits destinados a atender programas de inversiones productivas o de investigación.

Concepto de *value for money*

El programa global de reestructuración y redefinición de las instituciones y de la gestión pública impulsado en el año 1992 por el gobierno de Major en el Reino Unido, tenía en los modelos de colaboración público-privada e iniciativa de financiación privada (PPP y PFI, por sus siglas en inglés) uno de sus ejes, que se basaba en el concepto del *value for money*. Esto es, obtener la mayor eficiencia posible mediante la asignación de los diferentes riesgos a aquella de las partes que esté más capacitada para gestionarlos a un menor coste.

Se trata de optimizar la transferencia de riesgos, no de maximizarla, ya que ello podría dar lugar a deseconomías y desincentivos para la participación privada. No obstante, a fin de que ésta sea atractiva para el sector público, la suma de los beneficios derivados de la mayor eficiencia y de la reducción de los costes de oportunidad debe compensar los costes de transacción y los mayores costes de financiación y remuneración de los capitales invertidos, inherentes a la participación privada. Han de crear valor para la Administración, de forma que se obtengan los mayores resultados con la menor inversión posible.

Esta visión eficientista del modelo británico y otras ventajas que habitualmente se asocian a la CPP (PRICEWATERHOUSE-

COOPERS, 2006; HM TREASURY, 2006), subyacen como elementos claves en el desarrollo de las mismas.

Liquidez en los mercados internacionales de capitales y capital privado

Hasta el año 2008 los mercados de capitales han mostrado una elevada liquidez para la obtención de fondos a corto y largo plazo, lo cual, combinado con bajos tipos de interés, ha permitido al sector privado acceder a la financiación a un coste aceptable, alentándolo a buscar nuevas oportunidades de negocio que ofrecieran a sus capitales una rentabilidad más elevada.

Asimismo, la existencia de un mercado maduro de grupos empresariales con balances saneados, que permitía asumir una transferencia de riesgos sin exigir a cambio una prima excesiva que afectase al valor obtenido por la Administración, también ha sido un factor importante en el desarrollo de estas fórmulas.

Cambios en la normativa de contratación pública

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas vigente en el año 1995 se limitaba a trasponer las normas comunitarias sobre la materia. Si bien incorporaba fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos, consideraba la concesión de obra pública como una subcategoría del contrato de obras, de forma que la concesión tenía una regulación limitada e incompleta.

La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública vino a solventar estas carencias. En ella se actualizaba la figura, se regulaba de forma sistemática y se ampliaba el alcance de la misma. Preveía

un amplio abanico de mecanismos dirigidos a facilitar el acceso de la concesionaria al mercado de capitales, e introducía el concepto de equilibrio económico de la concesión, cuya finalidad última era aunar la justa retribución del riesgo del privado con el esfuerzo por los pagos realizados por el contribuyente o usuario.

Asimismo, introdujo por primera vez entre las modalidades de retribución de la concesionaria el concepto de «peaje en sombra». Mediante este sistema, la Administración —a diferencia de lo que se hace en la concesión clásica, en la que el peaje es a cargo del usuario final de la infraestructura— abona el peaje a cargo de sus presupuestos en función de unos parámetros de demanda o disponibilidad previamente definidos en los concursos.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público profundiza en la misma dirección. También incluye una nueva categoría, la de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Ésta se conforma como un contrato en virtud del cual una Administración encarga a una entidad de derecho privado la realización, por un período determinado, de una actuación global e integrada necesaria para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público, o relacionados con el interés general.

El procedimiento ordinario de adjudicación de este tipo de contratos es el diálogo competitivo, donde la Administración mantiene conversaciones con los candidatos admitidos en el concurso para desarrollar una o varias

soluciones sobre las necesidades requeridas, siendo éstas las que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten sus ofertas.

En todo caso, este tipo de contratos, probablemente por lo novedoso y por las dificultades de instrumentación que comporta, ha tenido hasta la actualidad escasa utilización por parte de las Administraciones.

Por último, en su disposición final décima establece que el Gobierno del Estado presentará en el plazo de un año un proyecto de ley sobre el régimen de financiación de las concesiones y de este tipo de contratos, al cual nos referiremos posteriormente.

En definitiva, a lo largo de los últimos años se han fijado las bases necesarias que han permitido y potenciado el desarrollo de las fórmulas de CPP en España, tal y como se puede apreciar en el cuadro 1. Probablemente el proceso ha estado más asociado a la necesidad de externalizar costes u obtener recursos por parte de las Administraciones, que a la visión eficientista del modelo anglosajón.

Fórmulas de CPP en la financiación de infraestructuras *versus* instrumentos de financiación

Una cuestión que genera cierto debate es la confusión entre las fórmulas de CPP y los instrumentos que dan soporte a la financiación de las mismas, dado que en ocasiones son términos que se utilizan de forma indistinta. Sin entrar en un análisis detallado de todas las figuras, y a los efectos que nos ocupan, merece la pena distinguir ambos conceptos.

CUADRO 1**Concesiones de importe superior a 6 millones de euros
licitadas en España entre 2003-2007.** Importes en M€

ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE	2003		2004		2005	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
Administración Central	10	3.501	-	-	4	641
Comunidades Autónomas	20	1.835	18	2.597	42	4.281
Administración Local	15	357	11	184	55	1.986
Total Administraciones	45	5.693	29	2.781	101	6.908

ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE	2006		2007		TOTAL 2003-2007	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
Administración Central	8	955	14	5.859	36	10.957
Comunidades Autónomas	26	2.353	17	2.708	123	13.774
Administración Local	48	1.225	27	707	156	4.459
Total Administraciones	82	4.533	58	9.273	315	29.189

El principal elemento que puede ayudar a su diferenciación sería la existencia o no de transferencia de riesgo al sector privado.

Las fórmulas de CPP se podrían definir como aquellos sistemas en los que la construcción, explotación, mantenimiento y financiación de infraestructuras y/o equipamientos públicos son realizados por una empresa mayoritariamente de capital privado que asume un conjunto de riesgos (construcción, mantenimiento, operación u otros) de forma que, durante la vida del contrato, la rentabilidad del capital invertido se ve afectada positiva o negativamente.

En este paraguas se recogerían las fórmulas de CPP más utilizadas en Cataluña, como las concesiones, los derechos de superficie, los arrendamientos operativos o las empresas de capital mixto.

Por lo que respecta a los instrumentos o medios, entenderíamos como tales aquellos mecanismos dirigidos a facilitar el acceso del capital privado al mercado de capitales para la financiación de este tipo de proyectos. Sin entrar a realizar una lista exhaustiva, destacarían la concesión de avales públicos, la emisión de obligaciones y otros valores negociables, la titulización de los derechos de crédito que ostenta la empresa privada frente al sector público derivados de la explotación del proyecto, la pignoración de los derechos de cobro, la cesión o hipoteca de la concesión, o los préstamos participativos concedidos por la Administración.

Esta figura se regula por primera vez mediante el Real Decreto-Ley 7/96, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Se trata de un tipo de préstamo cuya retribución será de un interés variable que se determinará en función de la evolución de la actividad de la empresa prestataria, entendiendo como tal, el beneficio, el volumen de negocio, el patrimonio u otra que acuerden las partes. Estos instrumentos son considerados como patrimonio neto a los efectos de reducción y ampliación de capital.

Actualmente se encuentra en elaboración el Anteproyecto de Ley de captación de financiación en los mercados por las concesionarias de obras públicas, adjudicatarias de contra-

tos de colaboración entre el sector público y el sector privado y sociedades de economía creadas para la ejecución de contratos públicos. Cabe decir que en los borradores actuales no se introducen instrumentos y medios novedosos respecto a los ya existentes en la normativa vigente, especialmente en la Ley 30/2007. Ahora bien, sí que se desarrollan y potencian algunas de dichas figuras.

Este tipo de instrumentos, en los cuales la Administración se implica y facilita el acceso a la financiación a las empresas privadas con este tipo de contratos, genera un debate recurrente que coincide con las dificultades en la obtención de recursos en los mercados de capitales. Así, debido a la elevada liquidez que se dio en los años anteriores, la mayor parte de estos instrumentos despertaron escaso interés y fueron poco utilizados por los diferentes agentes económicos.

No cerraremos este capítulo sin hacer referencia a los contratos de abono total del precio, más conocidos como «método alemán», el cual, aunque pueda mostrar alguna de las características inherentes de las fórmulas de CPP en puridad debería considerarse más bien como un instrumento de financiación o forma de pago para las Administraciones.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reguló por primera vez el contrato de obra pública bajo la modalidad de abono total del precio, más conocida como «pago aplazado» o «método alemán». En este sistema el agente privado financia el coste de la obra durante su ejecución a cambio de un precio preestablecido, de modo que la certificación (que incluye el coste total de

la obra y los costes financieros) se realiza en el momento que finaliza la obra y es puesta a disposición de la Administración, que procederá a su pago.

La norma establece una serie de límites a su uso. En primer lugar, establece que el pago por parte de la Administración no se puede alargar más allá de 10 años desde la fecha de certificación y, en segundo lugar, determina que únicamente podrán ser financiadas bajo esta modalidad grandes infraestructuras en carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales; siempre y cuando el importe de licitación supere unos determinados baremos.

La interpretación dada en aplicación de la normativa SEC ha supuesto que esta figura haya caído progresivamente en desuso, dado que, a efectos del cálculo del déficit, se determinó que la imputación del gasto debía realizarse de acuerdo con las relaciones valoradas de obra (equivalentes a la certificación mensual) y, por tanto, no retrasar su contabilización hasta la certificación final.

Fórmulas de CPP para la financiación de las inversiones en el ámbito de la Generalitat de Catalunya

Los presupuestos de la Generalitat de Catalunya, al igual que los de la mayoría de Comunidades Autónomas, presentan un elevado nivel de gasto corriente, próximo al 90% del total del gasto no financiero. Ello está asociado a los servicios públicos esenciales que presta —salud, educación, bienestar social—, que, dada su naturaleza, tienen entre sus características un elevado grado de recurrencia y consolidación en presump-

CUADRO 2

Inversión real liquidada (cap.6) de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (incluidas empresas y entidades dependientes) sobre el PIB de Catalunya.

AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
% PIB *	1,58	1,51	1,46	1,32	1,03	1,06	0,94	0,96

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% PIB *	0,94	1,01	1,16	1,37	1,23	1,76	1,56	1,72

* PIB pm base 2000, según INE. Los importes del PIB anteriores a 2000 son estimados.

Fuente: Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat; Informe económico de los presupuestos y elaboración propia.

tos futuros. Este aspecto, unido a la debilidad de los recursos aportados por los sucesivos sistemas de financiación autonómicos y al hecho de que Cataluña no sea una Comunidad perceptora de fondos europeos o estatales significativos destinados a la financiación de infraestructuras, comporta que el presupuesto disponga de un estrecho margen de maniobra y resulte insuficiente para financiar las inversiones necesarias.

Los escenarios pactados con la Administración del Estado para dar cumplimiento a los límites fijados en el Tratado de Maastricht obligaron a una severa política de ajuste que recayó mayoritariamente en las inversiones, tal como se aprecia en el cuadro 2. Estas restricciones se mantuvieron posteriormente, fruto de la normativa estatal de estabilidad presupuestaria.

Hasta principios de los años 90 la práctica totalidad de las inversiones se instrumentaban bajo la modalidad de contrato

de obra con abono mensual de las certificaciones con cargo a los presupuestos, también conocida como sistema clásico o puro. La parte no financiada por el ahorro corriente o por las transferencias de capital recibidas se cubría con el recurso al endeudamiento.

La entrada en crisis del presupuesto como única fuente de financiación de las inversiones y la necesidad de lograr mayor flexibilidad y eficiencia en la gestión de las inversiones públicas, dieron lugar a una búsqueda de vías alternativas al sistema clásico, que se pueden sintetizar en:

- La creación de entidades y sociedades mercantiles dependientes que actuaban en nombre propio y por cuenta de la Generalitat, y que disponían de capacidad financiera dado que no computaban a los efectos del cálculo del déficit público. Ejemplos como la empresa Gestión de Infraestructuras, SA (GISA) o Regs de Catalunya, SA (REGSA) se englobarían en esta categoría.
- La aplicación de nuevas figuras, que si bien requerían la participación de un tercero ajeno a la Administración, no podían calificarse como CPP, sino más bien como una forma de pago o de obtención de recursos. En este grupo se incluirían el método alemán o los censos enfitéuticos.

La integración de la mayor parte de dichas entidades en el sector Administraciones Públicas en aplicación del SEC, comportó que su déficit y endeudamiento se consolidasen a partir de ese momento con los de la Generalitat y, en consecuencia, dejaran de presentar un margen financiero adicional para la financiación

de las inversiones. Los avances que el modelo introdujo desde el punto de vista de la gestión, algunos similares a las ventajas asociadas a la CPP, han permitido su pervivencia en el seno de la Administración.

Durante el quinquenio 1995-2000, si bien el crecimiento del PIB de Cataluña había superado en 1,1 puntos al de la Unión Europea de los 15, había sido inferior en 0,3 puntos al del conjunto del Estado. Asimismo, se detectaba cierta pérdida de peso y de competitividad de la economía catalana.

En este contexto, la Generalitat debía liderar y establecer las bases que permitiesen crear las condiciones necesarias para reconducir esa situación, lo cual pasaba por alcanzar los siguientes objetivos:

- Impulsar infraestructuras complejas que requerían elevados volúmenes de inversión, no susceptibles de ser financiadas a cargo del presupuesto so pena de incurrir en un déficit excesivo.
- Reducir el déficit histórico acumulado en infraestructuras.
- Dotar a Cataluña de los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios públicos esenciales.
- Compatibilizar estos objetivos, con las limitaciones derivadas de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Es en este marco en el que se inscribe el hecho que la Generalitat de Catalunya fuese una de las Comunidades más activas en la búsqueda y aplicación de nuevos sistemas

para la financiación de infraestructuras públicas. En concreto, optó por la utilización selectiva de tres fórmulas de CPP: la concesión, el derecho de superficie y el arrendamiento operativo. Estas debían dirigirse a impulsar y financiar infraestructuras o equipamientos que se caracterizasen por:

- Cubrir las insuficiencias que afectaban directamente a la prestación del servicio público. Fundamentalmente en el área de administración de justicia y penitenciaria.
- Ofrecer eficiencias a medio/largo plazo (como el caso de la Ciudad de la Justicia), o que el supuesto de no abordarlas comportase costes de oportunidad elevados (caso de determinadas infraestructuras viarias y ferroviarias).

En la mayor parte de estos proyectos los riesgos que se transfieren al sector privado son el de proyecto y construcción, el financiero, la inflación y el mantenimiento (preventivo, correctivo y sustitutivo) y, adicionalmente, en el caso de las concesiones con peaje en sombra, el de tráfico. A continuación se analiza con mayor detalle cada una de las diferentes figuras, en las cuales el pago por el uso de la misma es a cargo de los presupuestos públicos.

Concesión

Las primeras concesiones fueron licitadas en los años 1998 y 2002 por la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (ATM), por delegación otorgada por las Administraciones que integran este consorcio —Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Barcelona y Entidad Metropolitana

del Transporte—. El objeto de los concursos fue la concesión para la construcción, mantenimiento y explotación de los tranvías, o trenes ligeros, del Baix Llobregat y del Besós (actualmente ya operativas) por un plazo de 27 años, con una inversión inicial asociada de 490 millones de euros.

La retribución de la concesionaria se basa en una tarifa técnica que ofertan los licitadores que debía garantizar la viabilidad de la concesión. El diferencial entre la tarifa técnica y el billete pagado por el usuario es abonado por la ATM, por tanto, nos encontramos ante una figura análoga al «peaje mixto». Con el fin de facilitar la obtención de financiación, estas concesiones contemplan una subvención a cargo de la Generalitat de Catalunya.

En acuerdo de fecha 28 de diciembre de 2004, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó la programación de actuaciones en grandes ejes viarios para el período 2005-09, con un triple objetivo: atender las necesidades de movilidad en zonas densamente pobladas, dar respuesta al déficit en áreas con intensa actividad económica y promover el desarrollo equilibrado del país.

Dicho programa prevé la construcción de nuevos tramos de carreteras, aunque el plan consista esencialmente en el desdoblamiento de vías existentes para su transformación en vías rápidas (2+2). Actualmente se han finalizado tres de los proyectos y los otros tres se encuentran en ejecución.

La fórmula utilizada es la de concesión mediante la modalidad de «peaje en sombra», por un período de 33 años (incluido el plazo de construcción).

Al tratarse de la figura más conocida, focalizaremos nuestra atención en las características propias de los concursos licitados por la Generalitat. En concreto:

- El objeto de la concesión es la redacción del proyecto constructivo (que estará basado en el anteproyecto de construcción y explotación de la obra y en el proyecto de trazado aprobados por la Administración), la construcción de la infraestructura, y la conservación y explotación de la misma en toda su extensión.
- La construcción es a riesgo y ventura de la concesionaria, no se prevé la revisión del precio excepto en los casos de aparición de sobrecostes ajenos a la gestión realizada por ésta y motivados por una iniciativa de la Administración. En los últimos concursos, se incluyó la obligación de la concesionaria de asumir las indemnizaciones que se deriven de los procedimientos expropiatorios y de la restitución de los servicios afectados.
- También será a riesgo y ventura del concedente la financiación y sus condiciones, las asociadas a la evolución del tráfico (las previsiones las realiza la concesionaria, si bien la Administración aporta un estudio orientativo) y a las condiciones geológicas y geotécnicas del terreno.
- Se incluyen cláusulas de progreso tecnológico, de forma que la concesionaria resta obligada a explotar y mantener la infraestructura de acuerdo con lo que disponga la normativa en cada momento.
- En caso de incumplimiento de determinadas obligaciones durante cualquiera de las fases de la concesión, se prevé un com-

pleto sistema de penalizaciones. Especialmente significativas son las referidas a la disponibilidad (por ejemplo, en el caso de interrupción total o parcial del servicio) y al mantenimiento.

- Por lo que respecta a la retribución de la concesionaria, esta tendrá el derecho a percibir de la Administración un pago anual variable, producto de la tarifa unitaria que resulte del concurso, por cada vehículo (con tarifa diferenciada para los camiones) y kilómetro que circule por la carretera objeto de concesión.
- Las empresas también deben ofertar un importe anual máximo que pagará la Administración, el cual en ningún caso podrá superar el límite fijado en el concurso.
- Se incluye la prerrogativa de la Administración concedente para sustituir el sistema de retribución descrito por un sistema en el cual las tarifas sean abonadas directamente por los usuarios del servicio (peaje puro).

En el caso de las concesiones en peaje en sombra, y en especial cuando se actúa sobre infraestructuras ya existentes, fijar la retribución de la concesionaria en base a criterios de demanda parece la fórmula más idónea, dado que los licitadores pueden evaluar mejor el riesgo de tráfico, además no han de considerar el efecto del valor tiempo —cuánto está dispuesto a pagar el usuario por tardar menos—. Ello se traduce en ofertas más agresivas y, en principio, más atractivas para la Administración, si bien potencia otros riesgos que los convierten para el sector privado en proyectos tan complejos como si tuviesen que estructurarlos en la modalidad de peaje puro.

Por lo que respecta a los equipamientos, la Ciudad de la Justicia de Barcelona y del Hospitalet de Llobregat es el mayor de los impulsados hasta el momento por la Generalitat de Catalunya. Ideado para centralizar los edificios judiciales de ambas ciudades, la implementación del proyecto se estructuró a partir de una concesión de obra pública.

El esquema es similar a los modelos descritos, dado que la concesionaria asume a su riesgo y ventura la construcción, la financiación y la explotación. La diferencia sustancial radica en este último concepto, ya que, por una parte, la concesionaria tiene el derecho a percibir las cantidades que le abonará la Generalitat, una vez la infraestructura sea puesta a su disposición, en concepto de contraprestación mensual por el uso y el mantenimiento de espacios destinados a servicios judiciales y, por otra, obtendrá los ingresos derivados del arrendamiento a terceros del 31% de la superficie total de la concesión, destinada a oficinas, aparcamientos y comercios.

Por último, en el año 2008, la empresa pública Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (IFERCAT) licitó y adjudicó dos concursos para la construcción, conservación y mantenimiento de las estaciones de los tramos 1 y 4 de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona, por un período de 30 años. En este caso, el concesionario asume el riesgo de construcción y mantenimiento, recibiendo en contraprestación un pago por parte de la Administración por el uso de cada una de las estaciones. Es decir, se trata de un modelo basado en la transferencia de los riesgos de construcción y de disponibilidad.

En el cuadro 3 se detalla cada uno de los proyectos.

CUADRO 3**Concesiones licitadas por la Administración de la Generalitat e Ifercat en el período 2003-09⁽¹⁾.**

AÑO DE LICITACIÓN	OBJETO DE LA CONCESIÓN	Nº DE LICITADORES	DURACIÓN (EN AÑOS)	INVERSIÓN INICIAL⁽²⁾ (MILLONES €)
2003	Ciudad de la Justicia	2	35	296
2003	Crta. C-16 Puig-Reig-Berga	3	33	268
2005	Crta. C-35 Maçanet-Platja d'Aro	6	33	57
2005	Crta. C-14 Reus-Alcover	7	33	51
2006	Crta. C-17 Vic-Ripoll	5	33	295
2007	Eje viario C-25 Cervera-Caldes de Malavella	4	33	708
2008	Eje Diagonal Vilanova la Geltrú-Manresa	2	33	368
Total Generalitat				2.045
2008	Estaciones tramo 1 Línea 9	1	32	1.041
2008	Estaciones tramo 4 Línea 9	1	32	667
Total Ifercat				1.708
Total				3.753

⁽¹⁾ No se incluyen las licitadas por entidades dependientes de la Generalitat

⁽²⁾ Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria. No incluye expropiaciones ni servicios afectados

Fuente: elaboración propia

Derecho de superficie

Se trata de una figura importada del derecho privado que consiste en el establecimiento de un derecho real sobre un terreno ajeno, que atribuye la propiedad separada de las construcciones que estén incluidas en el mismo por un período máximo de 99 años.

En estas operaciones la Administración titular de un solar otorga a un tercero (público o privado) el derecho, gratuito o con contraprestación económica, a construir un edificio con un destino y unas características fijadas por ella, con la obligación de arrendárselo durante un período determinado.

Una de las ventajas de esta fórmula es la separación entre la propiedad del terreno y la del equipamiento, que permite asignar claramente las obligaciones y derechos de cada una de las partes, otorgando al agente privado un bien real sobre el que establecer las garantías para acceder a la financiación.

En el caso de la Generalitat de Catalunya los derechos de superficie se utilizan como fórmula de financiación de equipamientos desde el año 2003, con el objetivo de impulsar la construcción de centros penitenciarios, juzgados y comisarías. En el año 2004, a la definición del Plan de Inversiones 2004-2010 en el ámbito del departamento de Justicia se unió la necesidad de nuevas comisarías, como consecuencia de la aceleración del despliegue de la policía autonómica. En el cuadro 4 se detallan los concursos licitados hasta la fecha.

Los concursos contemplan la construcción, el mantenimiento integral (preventivo, correctivo y sustitutivo) y la explotación del equipamiento mediante arrendamiento a la Generalitat de Catalunya.

En las primeras licitaciones los agentes privados debían ofertar la duración del derecho sobre el plazo máximo fijado

en el concurso. Este criterio demostró ciertas ineficiencias y dificultades de valoración, ya que en los últimos años es cuando se concentra el mantenimiento sustitutivo, que es el de mayor impacto económico. Esta disfunción se corrigió, de forma que actualmente los derechos tienen una duración fija de 26-27 años en el caso de comisarías y juzgados y, atendiendo a la mayor complejidad de las instalaciones, de 32 años en el caso de los centros penitenciarios.

El tipo de obligaciones y riesgos para la superficiaria es similar al que ha de asumir un concesionario. Entre otros destacan los siguientes:

- La construcción es a su riesgo y ventura, sin opción a revisión de precios y con la obligación de asumir el coste de reposición de los servicios afectados y, si correspondiese, de las expropiaciones.
- La redacción del proyecto ejecutivo y del plan detallado de conservación, mantenimiento y disponibilidad definitivo, a partir de los proyectos básicos aprobados por la Administración.
- El mantenimiento, la conservación, la financiación y sus condiciones son a riesgo y ventura del superficiario.
- Se contempla la posibilidad de hipotecar y ceder el derecho.

La diferencia sustancial respecto a la concesión estriba en la forma de retribuir al agente privado. En los derechos de superficie los licitadores han de ofertar el importe del arrendamiento

CUADRO 4**Derechos de superficie licitados por la Administración de la Generalitat en el período 2003-2009⁽¹⁾.**

AÑO DE LICITACIÓN	OBJETO DEL DERECHO DE SUPERFICIE	Nº DE EDIFICIOS	Nº DE LICITADORES	DURACIÓN (EN AÑOS)	INVERSIÓN INICIAL ⁽²⁾ (MILLONES €)
2003	Centros penitenciarios	1	3	30	80
2003	Comisarías	1	1	29	22
Subtotal 2003		2			102
2004	Juzgados	3	11	19	27
2004	Juzgados	3	14	22	21
2004	Juzgados	3	11	26	15
Subtotal 2004		9			63
2005	Comisarías	1	9	18	66
2005	Comisarías	3	4	26	17
2005	Comisarías	2	8	21	17
2005	Comisarías	5	2	26	16
2005	Comisarías	5	2	26	16
2005	Centros penitenciarios	1	10	32	76
2005	Centros penitenciarios	1	9	21	38
Subtotal 2005		18			246
2006	Juzgados	2	17	27	27
2006	Juzgados	2	14	27	24
2006	Juzgados	1	16	27	17
2006	Comisarías	2	10	26	19
Subtotal 2006		7			87
2008	Centros penitenciarios	1	11	32	124
Subtotal 2008		1			124
2009	Juzgados	1	5	27	24
2009	Centros penitenciarios	1	4	32	88
Subtotal 2009		2			102
Total		39			734

⁽¹⁾ No se incluyen los licitados por entidades dependientes de la Generalitat

⁽²⁾ Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria.

No incluye expropiaciones ni servicios afectados

Fuente: elaboración propia

sobre el valor máximo fijado por la Administración, que ha sido calculado de acuerdo con los criterios del mercado inmobiliario para operaciones de duración similar. La actualización de la renta se establece en un porcentaje fijo del 2,5%, de forma que también se le transfiere el riesgo de inflación.

El contrato de arrendamiento se formaliza cuando la superficiaria pone a disposición de la Administración el equipamiento, momento en el que se iniciará el pago del mismo. Este hecho constituye un incentivo para que su construcción finalice en la forma y tiempo acordados.

El modelo se cierra con un completo sistema de penalizaciones, tanto para la fase de construcción como para la de explotación, basado en los estándares definidos en el plan de conservación y mantenimiento. Entre ellos destacan los relacionados con los fallos operativos, de calidad o con los retrasos en la respuesta correctiva. La finalidad última es garantizar que la Administración disponga del bien en óptimas condiciones durante la vigencia del contrato. Finalizado el derecho de superficie, la propiedad del equipamiento reierte a la Administración.

Arrendamientos operativos

En los contratos de este tipo, el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un plazo determinado a cambio de percibir unos pagos o cuotas, manteniendo en todo momento los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad. En el caso de que éstos fuesen transferidos al arrendatario, la operación sería considerada un arrenda-

miento financiero, que, de acuerdo a las normas del SEC, se calificaría como una operación financiera, es decir, de endeudamiento.

Los arrendamientos operativos más significativos en el ámbito de la Generalitat de Catalunya han sido formalizados por la ATM, con el fin de disponer de 99 trenes destinados a dar servicio en la red del transporte metropolitano de Barcelona.

En este tipo de operaciones la ATM arrienda a una sociedad mercantil, participada por las empresas constructoras del material ferroviario y entidades financieras, por un período comprendido entre los 17 y 25 años, los bienes objeto del contrato. A su finalización, el valor residual de los mismos se situará aproximadamente en el 50% de su coste de construcción, existiendo la opción —no la obligación— de compra por parte de la arrendataria.

No cerraremos este apartado sin una breve referencia a los conciertos, modalidad de gestión indirecta de servicios públicos con amplia implantación en el ámbito sanitario y educativo de Cataluña. Los conciertos consisten en la contratación de un servicio público con una entidad, que, por su propia actividad, ya está prestando servicios análogos, a cambio del cual la Administración le paga en contraprestación una tarifa durante un plazo preestablecido.

Si bien no es considerada propiamente como una fórmula de CPP específica para la financiación de infraestructuras, adquiere relevancia por el volumen de inversión que

genera. Los contratos son a riesgo y ventura de la entidad concertada —la cual realiza y financia las inversiones necesarias para la prestación del servicio— y los cubre mediante las tarifas abonadas por la Administración.

Bases para la implantación de una CPP

La implantación de este tipo de fórmulas en el caso de la Generalitat de Cataluña, al igual que para el resto de Administraciones, no ha estado exenta de dificultades, dado que se generaron desconfianzas y resistencias tanto en el seno de la organización que las impulsa, como en los agentes con los que interactúa.

Los primeros concursos de CPP contaron con un reducido número de licitadores, lo cual redundó en una menor competencia. Factores como la dificultad de las empresas privadas para obtener la financiación en contratos a largo plazo, la situación del mercado de la construcción de obra pública, que presentaba ciertos síntomas de saturación, o un marco legal insuficientemente desarrollado, son algunas de las razones que explican este hecho. Los nuevos sistemas, sobre los que existían escasos referentes en el entorno más próximo, suponían contratos en los que el sector privado debía asumir nuevos riesgos y posponer a largo plazo la recuperación de los capitales invertidos.

A partir del análisis de la experiencia de la Generalitat, se apuntan algunas acciones que debe considerar una Administración con el fin de optimizar futuros procesos de CPP:

- Disponer de un marco jurídico proactivo que contribuya a clarificar las responsabilidades y riesgos de cada una de las partes, evitando posibles incertidumbres interpretativas.
- La Administración ha de elaborar planes de inversión a medio y largo plazo, identificando aquellas infraestructuras que resulten más idóneas para su financiación mediante la CPP
- La transferencia de riesgos innecesarios al sector privado supone únicamente un incremento del coste que debe soportar la Administración. En todo caso, la retribución ha de ser justa y acorde con las obligaciones asumidas.
- El proyecto básico de construcción y explotación ha de ser lo más sólido posible. La introducción de modificaciones por la Administración activa los mecanismos legales destinados a mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión, dando pie a un proceso de negociación que puede comportar costes de transacción significativos.
- Observar la situación del mercado de obra pública. Períodos de intensa licitación acostumbran a derivar en un menor interés del sector privado en este tipo de operaciones.
- Considerar la situación del mercado de capitales. Escenarios de escasa liquidez conllevan un incremento de las dificultades del sector privado para obtener la financiación, así como mayores costes financieros, con lo cual se reducirá el número de licitadores. La ampliación de la duración del contrato tiene efectos similares.

- Cuánto mayor sea el importe de la inversión inicial, menor será el número de ofertas. No obstante, dado que estos proyectos son atractivos para el sector privado, las ofertas acostumbran a ser competitivas. Por el contrario, se han detectado ineficiencias en proyectos inferiores a los 15-20 millones de euros.
- La complejidad, la larga duración y otras características de estos contratos, exigen mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de la Administración — ministerios o departamentos responsables de las finanzas, de obras públicas y de los destinatarios finales del equipamiento—.
- Disponer de profesionales con las habilidades y capacidades necesarias para gestionarlo se convierte en un elemento clave para la Administración y para el propio éxito del proyecto.

Perspectivas de futuro

Desde principios del año 2008 se han producido una serie de cambios muy significativos en el contexto económico internacional que han incidido indirectamente sobre las fórmulas de CPP.

Por una parte, estamos inmersos en una profunda crisis económica, que fue precedida de una crisis financiera, que en el caso de España ha supuesto pasar de una tasa media de crecimiento anual del PIB superior al 3%, a una tasa del 1,2% en el 2008 y, de acuerdo con las últimas estimaciones, a una variación negativa próxima al 4% para el 2009.

Este contexto está incidiendo de forma muy severa en los ingresos del conjunto de Administraciones Públicas, lo que comportará indefectiblemente un aumento del déficit público del conjunto de estados miembros de la Unión Europea, reabriéndose el debate sobre la flexibilización de los límites de déficit fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El cambio de tendencia se ha producido en todos los estados de nuestro entorno, si bien en España ha sido especialmente brusco y radical. Se ha pasado de un superávit del 2,21% sobre el PIB en el 2007, a un déficit del 3,8% en el año 2008 que, según las últimas estimaciones, sobrepasaría el 10% en el 2009.

La mayor parte de gobiernos europeos, organismos internacionales y otras voces autorizadas han aplicado o abogan por la instrumentación de políticas *keynesianas*, en las cuales la inversión pública tiene uno de sus ejes básicos. Así, desde diferentes ámbitos económicos se ha defendido el incremento del recurso a las fórmulas de CPP como medio para facilitar el aumento de la inversión pública, si bien otros agentes señalan la imposibilidad de abordarlas dada la falta de recursos.

Ahora bien, en el último quinquenio en España y en Cataluña el volumen de inversión pública y privada ha experimentado, tanto en tasas de crecimiento interanual como en volumen, un aumento que podríamos calificar de histórico, cuya financiación ha sido posible por el recurso a la deuda en los mercados internacionales de capitales.

Es éste un factor básico para el éxito de las fórmulas de CPP que, si bien habían tenido escasa significación hasta finales del año 2007, se han convertido en el elemento clave en la actualidad. De hecho, recientemente se publicaba que en España existen 39 proyectos de CPP pendientes de financiación por un importe de más de 5.000 millones de euros (ABC y Expansión, septiembre 2009).

Desde esta perspectiva y hasta dicho ejercicio se combinaron una serie de factores que facilitaron decididamente los contratos de CPP, entre los que cabe destacar:

- Facilidad para la obtención del endeudamiento a largo plazo por parte de los agentes privados, con una flexibilización de las garantías exigidas por las entidades financieras. De hecho, en algunos momentos las empresas basaron sus ofertas en un apalancamiento directo o indirecto del 100% del proyecto.
- Los tipos de interés a largo plazo (25-30 años) se mantuvieron en niveles moderados, con diferenciales constantes en relación a los tipos de interés a corto plazo (Euribor a un año).
- Los márgenes que las entidades financieras aplicaban sobre el tipo de referencia oscilaban entre el 0,5% y el 1,0%. Las comisiones tampoco resultaban significativas respecto al coste global del proyecto.
- A resultas de los puntos expuestos, el coste financiero y la rentabilidad sobre el capital exigida por el sector pri-

vado no ofrecían un diferencial significativo respecto al coste de financiación de las Administraciones Públicas.

Esta coyuntura se modificó radicalmente a partir de mediados del año 2008. Se ha producido una contracción en el mercado financiero, que se ha traducido en una gran dificultad para captar los recursos necesarios.

Asimismo, la necesidad que tienen las entidades financieras de mantener el nivel de rentabilidad en un contexto de escasez de recursos y de aumento de la morosidad, ha comportado un aumento de los márgenes aplicados y de las garantías exigidas.

A ello se une el hecho de que los tipos de interés a corto plazo se hayan situado durante el último año en niveles históricamente mínimos, entre el 1,6% y el 2,0%, frente a unos tipos a largo plazo (25-30 años) que han oscilado entre el 4,0% y 5,0%, lo cual constituye un desincentivo para este tipo de proyectos.

Por otra parte, el hecho de que buena parte del accionariado de las empresas concesionarias esté participado por empresas constructoras, que actualmente conviven con elevados niveles de apalancamiento, añade una dificultad más al marco descrito.

En definitiva, se ha pasado de una situación muy favorable para el crecimiento y utilización de las fórmulas de CPP, a una coyuntura en la que estructurar una financiación a largo plazo acorde con la duración de este tipo de contratos, es

una operación muy compleja, a no ser que se realice a un coste muy elevado.

Ahora bien, las medidas adoptadas por los diferentes Estados en apoyo de las entidades financieras y la política desarrollada por parte de los Bancos Centrales de las economías desarrolladas, están restableciendo la confianza de los mercados de capitales, de forma que se aprecian indicios de una mayor liquidez.

Por ello, y a partir de la experiencia de estos últimos años, el futuro a medio/largo plazo de la CPP pasaría por considerar entre otras, las siguientes cuestiones:

- Capacidad del sector público y privado para demostrar las mejoras de eficiencia que a priori se obtienen con estas fórmulas y, en especial, respecto a la financiación de las inversiones mediante el sistema clásico de certificación mensual a cargo del presupuesto.
- Las Administraciones Públicas deberán priorizar los proyectos que van a estructurar. Si bien, conceptualmente, casi la totalidad de los proyectos puede ser financiada mediante la CPP, tanto desde el punto de vista de la tipología como del importe, las Administraciones deberían optar por aquellos que, bien desde una perspectiva de reducción de los costes de oportunidad, bien por la idoneidad de la transferencia de riesgos que comporta para el sector privado, aportan mayor valor.
- Límite a los compromisos de los contratos CPP derivado de los márgenes de los presupuestos futuros.

- Capacidad de los mercados de capitales y de las empresas privadas para asumirlos.
- Mantener el marco normativo actual y, en especial, el del SEC. En este sentido está pendiente de transposición a la normativa contable española de la norma IFRIC 112, que afectaría directamente a las empresas privadas y concesionarias de infraestructuras y servicios.

Conclusiones

En los últimos años, las fórmulas de CPP se han consolidado como un elemento útil para la promoción de infraestructuras y equipamientos y han permitido reducir los déficits estructurales ante el escaso margen de maniobra de los presupuestos públicos.

Asimismo, y atendiendo a la determinación del déficit público según las normas SEC, estas fórmulas son una buena alternativa para la consecución del principio de equidad intergeneracional.

La actual crisis económica y financiera y, en especial, las dificultades para la obtención de recursos para la financiación de los proyectos, supone un contexto diferente respecto a lo acontecido en años precedentes.

Ante esta situación, las Administraciones han de priorizar los proyectos que van a impulsar, revisando los riesgos que se transferirán al sector privado y, en su caso, han de potenciar los instrumentos financieros que sustentan el desarrollo de los mismos.

El desarrollo y el éxito efectivo de estos proyectos requerirá un mayor esfuerzo e incluso una moderación en las expectativas de algunos de los objetivos de las partes. Se trata, en esencia, de una visión a largo plazo, inherente a la propia definición de colaboración, que relativice y salve algunas de las dificultades presentes en la coyuntura actual.

En definitiva, el futuro de la CPP dependerá de la recuperación de la confianza y de la implicación de los diferentes agentes en estos modelos, así como de su resultado, puesto que debe aportar un elevado valor añadido al conjunto de la sociedad.

Bibliografía

- Comisión de las Comunidades Europeas: *Iniciativa Europea de Crecimientos*, Bruselas: 2003.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *Networks for peace and development. Extensión of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions*, Bruselas: 2005.
- Hm Treasury: *PFI: strengthening long-term partnerships*, Norwich: 2006.
- Pricewaterhousecoopers: *La solución de la Cooperación Público Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*, 2006.